

자전거 이용 활성화를 위한 제도개선 방안

임영태* · 류재영** · 홍정열***

〈目 次〉

I. 서론	IV. 해외 자전거 관련제도 현황 및 시사점
II. 자전거 교통의 일반현황	1. 해외 자전거 관련 제도 현황
1. 자전거 교통의 시설현황	2. 해외 자전거 이용 활성화 방안
2. 자전거 교통의 이용현황	3. 시사점
III. 자전거 관련제도 현황 및 문제점	V. 자전거 이용 활성화를 위한 제도개선방안
1. 자전거 관련 법·제도 현황	1. 자전거 관련 법·제도의 개선
2. 자전거 관련 정책 현황	2. 자전거 관련 정책의 개선
3. 자전거 관련 법·제도 및 정책상 문제점 검토	VI. 결론

I. 서론

경제성장 및 국민소득의 증가로 자동차는 매년 꾸준히 증가하고 있으며 이로 인해 교통혼잡, 교통사고, 환경오염, 물류비용 증가 등 여러 가지 심각한 교통문제들이 발생하고 있다. 선진국에서는 이러한 교통문제의 해결방안 중 하나로 친환경적 녹색교통수단인 자전거 이용을 적극 권장하고 있으며, 자전거 이용을 활성화하기 위한 관련 정책을 수립·시행하는 등의 노력을 기울이고 있다.

우리나라 정부에서도 교통문제 해소와 에너지 절약, 국민 건강 증진이라는 취지와 더불어 1998년부터 2015년까지 자전거 교통수단 분담률을 10%로 끌어올린다는 목표 하에 단계별 추진 계획을 수립하였으며, 이의 일환으로 자전거인프라, 자전거 시범도시 및 시범학교 지정 등 여러 가지 자전거 관련 정책을 추진해 오고 있다. 또한 1995년 1월 5일 「자전거 이용활성화에 관한 법률」을 제정함으로써 자전거 이용을 제도화하는 한편, 자전거 이용시설 설치 및 유지·관리 등

* 국토연구원 교통연구실 책임연구원

** 국토연구원 교통연구실 연구위원

*** 국토연구원 교통연구실 연구원

에 관련한 법적기반을 마련하고자 하였다. 그러나 2005년부터 자전거 이용활성화 사업이 지방이양사무로 전환되어 국비지원이 중단되면서 자전거 이용시설에 대한 투자가 저조해졌으며, 교통정책 및 도시정책으로서의 자전거 이용 활성화에 대한 추진사업은 미흡하게 되었다. 따라서 현재 자전거 도로, 보관시설 등과 같은 관련 시설에 대한 제도적 기반 구축 및 자전거 관련 법·제도를 보완하고 타 교통계획과의 관계를 설정하는 등의 자전거 정책 마련이 필요한 실정이다.

본 논고에서는 자전거 관련 제도에 초점을 맞추어 우리나라 자전거 관련 법·제도, 정책 현황 등을 검토하고 자전거 이용에 저해되는 요인을 찾아내어 이에 따른 대응방안을 모색하고자 하였다. 또한 각 지자체에서 자전거 이용활성화와 관련하여 조례를 제정하고 전담조직을 신설하는 등 자전거 정책을 추진하고 있는 상황에서 이를 뒷받침 할 수 있는 정책대안과 중앙정부 차원에서 이를 지원하기 위한 역할을 제시하고자 하였다.

II. 자전거 교통의 일반현황

1. 자전거 교통의 시설현황

우리나라의 자전거 도로연장은 약 9,066km로 우리나라 전체 도로연장 102,060km의 약 8.8%를 차지하고 있다. 그러나 이러한 자전거 도로연장은 시도, 군도와 비교했을 때 절반에도 못 미치는 실정으로 아직까지 교통시설로서 자전거 도로 건설에 대한 투자 비중은 낮다는 것을 알 수 있다.

또한 우리나라 자전거 도로 중 약 90.6%가 자전거보행자겸용도로인 것으로 나타났으며, 자전거자전거겸용도로는 1.7%, 자전거전용도로는 7.7%로 매우 미미한 실정이다.

자전거 보관시설은 주로 대중교통시설의 주변, 학교 및 도서관, 공공기관 등에 설치되어 있다. 2006년 기준 우리나라 자전거보관시설은 12,853개소로 약 37만대의 자전거를 보관할 수 있다. 각 시·도별 자전거보관시설 현황을 살펴보면 충청남도과 제주도는 학교 및 도서관 주변에 자전거 보관시설 설치비율이 높았으며(충청남도 38.6%, 제주도 57.2%) 대구, 대전, 울산, 전라북도 등은 공공기관에 설치비율이 높았다(대구 55.2%, 대전 53.3%, 울산 59.6%, 전라북도 44.1%). 이 지역을 제외한 곳은 대중교통시설 주변에 설치비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 우리나라 도로현황

단위: km

고속도로	국도	광역시도	지방도	시도	군도	자전거도로
3,102	14,224	17,738	17,677	25,361	23,958	9,066

자료: 건설교통부, 건설교통통계연보, 2007

〈표 2〉 유형별 자전거도로 현황

단위: 개소, km

시·도	계		자전거전용도로		자전거보행자겸용도로		자전거자전거겸용도로	
	노선수	연장	노선수	연장	노선수	연장	노선수	연장
합계	3,312	9,065.77	254	772.81	3,000	8,095.31	58	197.65
서울특별시	313	648.16	13	22.00	300	626.16	0	0.00
부산광역시	80	312.80	4	18.00	76	294.80	0	0.00
대구광역시	180	479.00	7	36.00	173	443.00	0	0.00
인천광역시	121	265.52	1	0.17	120	265.35	0	0.00
광주광역시	113	318.72	9	30.48	104	288.24	0	0.00
대전광역시	150	423.60	1	8.20	149	415.40	0	0.00
울산광역시	65	210.08	3	13.50	62	196.58	0	0.00
경기도	680	1,579.60	71	173.47	607	1,398.53	2	7.60
강원도	164	664.60	13	61.50	150	594.00	1	9.10
충청북도	179	603.50	19	69.77	158	531.03	2	2.70
충청남도	297	464.32	47	67.98	232	347.72	18	48.62
전라북도	201	592.90	6	44.10	188	535.30	7	13.50
전라남도	204	595.74	17	56.89	170	449.77	17	89.08
경상북도	220	586.60	21	47.80	190	524.00	9	14.80
경상남도	163	678.68	22	122.95	139	543.48	2	12.25
제주도	182	641.95	0	0.00	182	641.95	0	0

자료: 행정자치부 내부자료, 2006년 12월 말 기준

〈표 3〉 유형별 자전거보관시설 현황

단위: 개소, 대

시·도	계		대중교통주변		학교, 도서관주변		공공기관주변 등	
	개소	보관대수	개소	보관대수	개소	보관대수	개소	보관대수
합계	12,853	370,583	5,746	164,474	2,721	88,299	4,386	117,810
서울특별시	2,694	74,967	1,651	47,886	164	5,255	879	21,826
부산광역시	127	1,900	95	1,542	15	183	17	175
대구광역시	690	25,013	189	7,926	120	5,308	381	11,779
인천광역시	125	4,066	83	3,098	19	511	23	457
광주광역시	331	9,068	251	7,330	52	1,105	28	633
대전광역시	1,234	31,661	324	6,809	252	9,463	658	15,389
울산광역시	208	3,346	37	781	47	624	124	1,941
경기도	1,937	63,772	693	32,827	567	15,499	677	15,446
강원도	386	21,683	164	8,080	110	6,715	112	6,888
충청북도	736	14,370	365	3,294	176	6,700	195	4,376
충청남도	267	11,111	71	2,038	103	5,560	93	3,513
전라북도	914	25,794	297	6,541	214	6,494	403	12,759
전라남도	821	9,422	570	5,150	163	3,406	88	866
경상북도	439	22,710	212	11,201	98	6,592	129	4,917
경상남도	1,540	47,090	660	19,206	390	11,964	490	15,920
제주도	404	4,610	84	765	231	2,920	89	925

자료: 행정자치부 내부자료, 2006년 12월 말 기준

〈표 4〉 유형별 자전거안전시설 정비현황

단위: 개소

시·도	계	안전시설 유형별			
		횡단보도턱	표지판	블라드	기타시설
전국	85,763	50,596	16,587	6,347	12,233

자료: 행정자치부 내부자료, 2006년 12월 말 기준

자전거 안전시설은 횡단보도턱, 안전표지판, 블라드, 기타시설로 구분하고 있다. 2006년에는 총 85,763개소의 안전시설을 정비하였으며 특히 횡단보도턱의 정비를 가장 활발히 수행하였다.

2. 자전거 교통의 이용현황

2000년 인구주택총조사 결과 전국의 자전거 교통수단분담률은 약 1.4%로 나타났으며, 2006년 정부조사결과에는 약 3%¹⁾로 나타나 우리나라의 많은 사람들이 도시교통수단으로 자전거보다는 버스, 지하철, 승용차 등을 주로 선택한다는 것을 알 수 있었다. 반면 자전거 선진국으로 불리는 네덜란드는 자전거 교통수단분담률이 약 27%이며, 대표적 도시인 암스테르담의 경우에는 45%의 교통수단분담율을 보여 시민의 절반 정도가 도시교통수단으로서 자전거를 이용하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 일본의 동경은 자전거 교통수단분담률이 25%로 4명 중 1명이 자전거를 이용하고 있으며, 덴마크, 독일, 벨기에 등의 자전거 교통수단분담률도 10% 이상인 것으로 나타나 우리나라 보다 자전거 이용이 활성화되어 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 대도시의 교통수단분담률

단위: %

구분	버스	지하철/전철	택시	승용차	자전거	보도	기타
전국	30.0	6.8	0.8	28.9	1.4	27.4	4.7
서울특별시	27.8	21.7	0.8	22.5	0.7	24.8	1.7
부산광역시	44.0	5.5	0.9	24.5	0.4	22.3	2.4
대구광역시	37.5	1.7	1.1	34.2	1.3	20.7	3.5
인천광역시	31.3	8.6	0.7	34.2	0.9	21.6	2.7
광주광역시	40.8	0.1	0.8	33.5	1.2	20.9	2.7
대전광역시	33.1	0.4	1.2	38.5	1.2	23.0	2.6
울산광역시	35.0	0.1	1.1	34.2	1.3	21.9	5.9

자료: 통계청, 2000 인구주택 총조사 보고서, 2002

1) 행정자치부, 자전거 이용 활성화 정책 세미나 “자전거 이용 활성화 종합대책안”, 2007. 12.

〈표 6〉 선진국의 자전거 수단분담률

단위: %

국가 및 도시	자전거수단분담률	국가 및 도시	자전거수단분담률
네덜란드	27	독일	10
Groningen(그로닝겐)	39	Munster(뮌스터)	34
Amsterdam(암스테르담)	45	Erlangen(엘랑겐)	30
덴마크	18	프랑스	3
Nakskov(나스크오브)	35	Strasbourg(스트라스버그)	19
Copenhagen(코펜하겐)	20	Avignon(아비뇰)	12
일본	14	벨기에	10
Tokyo(동경)	25	핀란드	7.4
스웨덴	12.6	이탈리아	4

자료: EU(2002), EU Energy & Transport in Figures - Statistical Pocketbook, European Cyclists Federation(ECF), Japanese Bicycle Promotion Institute, City Administrations and Energy and Transport DG calculations/ estimates based on ECF data on p-km and average trip length. FP4 Research Project "Walcyng"

III. 자전거 관련 제도 현황 및 문제점

1. 자전거 관련 법·제도 현황

1) 자전거 이용 활성화에 관한 법률

「자전거 이용 활성화에 관한 법률」은 자전거도로 및 자전거주차장 등 자전거 이용시설의 설치·유지관리 등에 관한 사항과 자전거도로의 이용방법을 규정하여 자전거 이용자의 안전과 편의를 도모하고 자전거 이용의 활성화에 기여하기 위해 제정한 법이다(1995. 1. 5, 법률 제4870호). 이 법률은 자전거 관련 용어 및 자전거 도로의 구분을 정의하고 있으며, 자전거이용시설 정비(정비계획수립, 노선지정, 자전거주차장 설치·운영 등), 자전거 이용방법(자전거통행의 보호, 자전거도로 이용제한, 무단방치금지, 교육, 등록 등), 벌칙(벌칙, 통고처분, 범칙금 납부 등) 등으로 구성되어 있다.

2) 자전거이용시설의 구조·시설기준에 관한 규칙

「자전거이용시설의 구조·시설기준에 관한 규칙(1995년 7월 공포)」은 자전거이용활성화에 관한 법률 제9조의 규정에 의하여 자전거이용시설의 구조와 시설에 관한 기술적 기준을 규정하는

것을 목적으로 하며 자전거 도로의 설계용량, 설계속도, 도로폭, 정지시거, 곡선반경 등 자전거 시설 설치시 필요한 기술적 기준을 규정한다.

3) 국토계획 및 이용에 관한 법률

자전거전용도로는 국토의 계획 및 이용 등에 관한 법에서 말하는 기반시설 중의 하나이며 자전거전용도로 계획의 최상위 계획은 국토계획 및 이용 등에 관한 법에 의해 수립되는 도시관리 계획이다. 「국토계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서는 기반시설 중 도로·자동차 정류장 및 광장에 자전거전용도로를 포함하고 있으며, 「도시계획 시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」에서는 자전거전용도로의 규정, 구조 및 설치기준, 설치 가능한 폭 확보, 학교 및 도서관 결정기준에 자전거전용도로 연계고려 등에 대한 내용을 규정하고 있다.

4) 도로교통법

「도로교통법」에서는 자전거 이용과 관련하여 자전거 도로의 정의(제2조 8호), 차마(자전거 포함)의 정의(제2조 16호), 어린이 등에 대한 보호(제11조 3항), 차마의 통행(제13조) 등을 규정하고 있다. 그러나 4가지 조항에 불과하여 구체적인 자전거 관련 구체적 규정이 부족한 실정에 있다. 「도로교통법」에서는 자전거를 “차”로 정의²⁾하고 있으며, 자전거도로는 “안전표지, 위험방지용 울타리나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 자전거의 교통에 사용하도록 된 도로의 부분”으로 정의하였다. 이처럼 도로교통법상의 자전거는 자동차와 동등한 법적 위상을 가지고 있다. 따라서 자전거 도로가 설치되어 있지 않은 곳에서는 보도가 아닌 차도를 이용하여야 하며 보행자의 통행을 방해해서는 안 된다고 규정되어 있다. 뿐만 아니라 음주운전 등의 법규를 위반했을 경우, 주행 중 차량 또는 보행자와 교통사고가 발생했을 경우 차량과 동등한 위상에서 법적 책임을 지게 된다.

5) 기타 자전거 관련법

「도시교통정비촉진법」에는 자전거이용 활성화시설 확충(제14조 6호)에 관한 내용이 규정되어 있으며, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법」에서는 자전거보관대 설치(시행령 제9조 제1항 3호)에 대하여 규정하고 있다. 농어촌 도로정비법의 「농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」에서는 자전거 도로의 길어깨(제7조), 건축한계(제11조), 횡단구배(제21조), 포장(제22조) 등에 대한 기준이 마련되어 있다. 「도로의 구조 시설기준에 관한 규칙」에서는 자전거도로를 포함

2) 도로교통법 제2조(정의): “차마”라 함은 차와 우마를 말한다. “차”라 함은 자동차·건설기계·원동기장치자전거·자전거 또는 사람이나 가축의 힘 그밖의 동력에 의하여 도로에서 운전되는 것으로서, 철길 또는 가설된 선에 의하여 운전되는 것과 유모차 및 신체장애자용 의자차 외의 것을 말하며, “우마”라 함은 교통·운수에 사용되는 가축을 말한다.

하여 도로의 부속물을 노상시설로 정의하고 있으며 「자전거이용시설의 구조·시설기준에 관한 규칙」과 일관성을 유지하여 자전거 도로의 시설한계, 포장 등의 기준을 규정하고 있다.

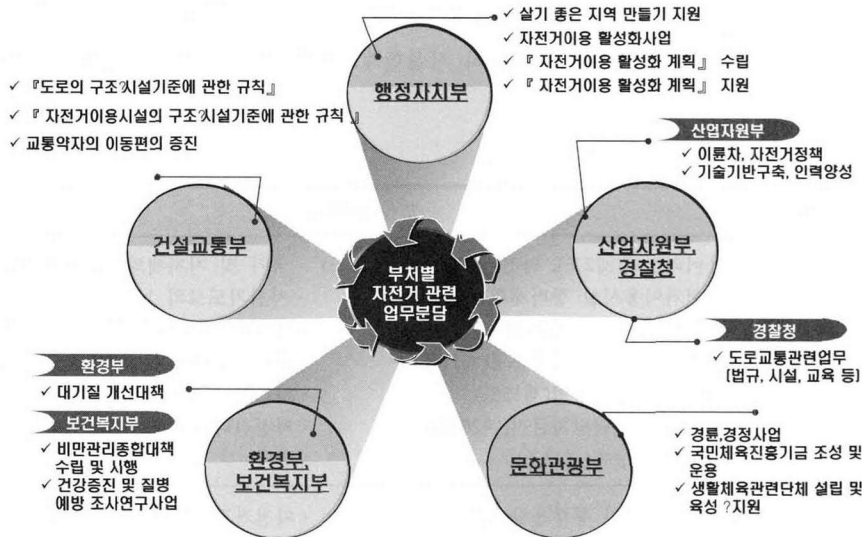
〈표 7〉 자전거 관련 법률 및 조항

관련 법	관련조항
자전거 이용 활성화에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 용어의정의(제2조), 자전거도로 구분(제3조) · 국가 및 지자체의 책무(제4조) · 자전거이용시설 정비계획수립(제5조) · 자전거도로의 노선지정(제7조) · 도시계획 등의 반영(제8조) · 자전거이용시설의 구조·시설기준(제9조) · 자전거주차장 설치·운영(제11조) · 자전거도로대장 등 작성·보관(제13조) · 자전거의 통행방법(제15조) · 자전거 통행의 보호(제17조) · 자전거의 무단방치금지(제20조) · 자전거타기의 교육(제21조) · 자전거의 등록(제22조) · 벌칙
자전거 이용시설의 구조·시설기준에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> · 자전거도로의 통행용량(제2조) · 자전거도로의 폭(제4조) · 정지시거(제6조)·곡선반경(제7조) · 자전거안전표지등의 설치(제11조) · 자전거주차장의 설치(제16조) · 자전거도로의 설계속도(제3조) · 갓길(제5조) · 종단구배(제9조) · 포장 및 배수(제15조) · 안전시설(제17조)
국토계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 기반시설(시행령 제2조 제2항)
도시계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> · 자전거전용도로의 결정기준 (제20조) · 자전거전용도로의 구조 및 설치기준(제21조) · 학교의 결정기준(제89조) · 도서관의 결정기준(제103조)
도로교통법	<ul style="list-style-type: none"> · 자전거도로의 정의(제2조 8호) · 차마의 정의(제2조 16호) · 어린이 등에 대한 보호(제11조 제3항) · 차마의 통행(제13조)
기타관련법	<ul style="list-style-type: none"> · 도시교통정비촉진법 : 자전거이용 활성화시설 확충(제14조 6호) · 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한법 : 자전거보관대 설치(시행령 제9조 제1항 3호) · 농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙 : 길어깨(제7조), 건축한계(제11조), 횡단구배(제21조), 포장(제22조)

2. 자전거 관련 정책 현황

1) 중앙정부의 자전거 업무분담 현황

자전거정책은 교통·환경·에너지·국민건강증진 등 여러 가지 측면을 종합적으로 고려하여 추진해야 한다. 현재 행정자치부는 '95년 「자전거이용활성화에 관한 법률」을 제정한 이후 자전거 이용활성화 계획을 수립하고 지원하는 업무를 수행하고 있으며 자전거이용 활성화 사업 등



〈그림 1〉 중앙정부 부처별 자전거 관련 업무분담

을 담당하고 있다. 또한 건설교통부는 도로관계법령의 입안 및 연구, 도로의 구조·시설기준에 관한 규칙 제·개정 및 운영 등 도로정책과 도로건설 관련 업무, 도로안전시설의 설치 및 운영, 교통안전대책 관련 업무, 교통약자의 이동편의증진, 도시교통정비구역 지정, 도시교통정비계획 수립 등 생활교통·대중교통 기본계획 운영 관련 업무를 수행하면서 자전거 도로시설 및 자전거이용 활성화 사업 등을 담당하고 있다. 이 밖에도 산업자원부, 경찰청, 환경부, 보건복지부, 문화관광부 등의 정부기관에서 각 부처의 특성에 맞는 자전거 관련 업무를 분담하여 수행하고 있는 실정이다.

2) 자전거이용 활성화 목표 및 투자 현황

행정자치부에서는 정책적 지원과 지속적인 홍보활동을 통해 무공해 교통수단, 효율적인 건강 도구, 차별화된 관광자원으로 자전거를 생활화하겠다는 목표를 수립하였으며 이러한 목표를 달

〈표 6〉 자전거 이용시설확충 투자실적

단위: 억원

구 분	계	'03까지	'04	'05	'06
계	11,767	9,770	772	644	581
국 비	1,020	920	100	-	-
교부세	1,502	1,173	150	87	92
지방비	9,245	7,677	522	557	489

자료: 행정자치부 내부자료, 2007

성하기 위하여 범정부적 대책기구 조직, 특성화된 시범도시 조성, 법·제도 정비, 홍보 및 지속적인 인프라 구축 등의 정책방안을 마련하였다. 이에 2007년 66,471백만 원을 투자(국가지원 10,180백만 원, 지방비 56,291백만 원)하여 2003년 이후 꾸준히 감소추세였던 자전거 관련 투자액을 증가하였으며 2006년 투자실적과 비교했을 때 약 14.3% 증가되었다.

3) 자전거 관련 정책의 성과관리 및 평가

중앙정부의 자전거이용 활성화 사업들은 자전거도로, 자전거보관대 등의 자전거이용시설 확충에 중점을 두어왔다. 이러한 시설 확충 위주의 사업으로 자전거 인프라는 증가하였으나 무분별한 확충으로 도시 간 자전거 도로에 단절구간이 발생되었으며, 주행환경과 이용자들의 편리성, 안전성 등에 대한 고려는 미흡한 실정이었다. 또한 성과지표도 자전거 도로연장(km), 자전거보관대 대수(대), 자전거안전시설(개소) 등으로 설정되어 결과지표를 지향하는 정부의 성과관리 체계에서 높은 평가를 받지 못하고 있으며 이로 인해 자전거 이용활성화 사업은 지속적인 예산 확보에 어려움이 발생하였다. 이에 중앙정부에서는 자전거 정책 성과지표를 시설 확장에서 교통수단분담률로 전환하였으나 이 역시도 많은 투자에 비하여 실효성이 낮게 평가되는 것으로 나타나고 있다. 왜냐하면 자동차 증가속도에 비하여 자전거 증가속도는 느리기 때문에 폭발적으로 증가하고 있는 자동차와 분담률을 비교하였을 경우 자전거 분담률은 계속해서 낮아지는 경향을 보이기 때문이다.

따라서 효율적인 성과관리를 위하여 NCHRP 7-14에서 제안하는 자전거 편익항목³⁾ 등을 검토하여 우리나라에 적용 가능한지 고려하는 등 자전거이용 활성화의 편익을 산출하고자 하는 노력을 시행 중에 있다.

4) 자전거관련 조례 제정

자전거이용활성화에 관한 법률이 공포되고 10년 만에 지방이양사무로 결정되면서 자전거 관련 조례의 필요성을 인식한 지방자치단체에서 자전거조례를 제정하고 있다.⁴⁾ 그러나 자전거 관련 조례를 제정한 지방자치단체는 2007년 현재 18개소(광역시자치단체 6개소, 기초자치단체 12개소)로 전체 지방자치단체의 7.3%에 불과하다.

자전거이용 활성화에 관한 조례를 제정한 대표적인 지방자치단체는 부천시, 목포시, 제주시, 창원시, 광주시 광산구 등이며 최근 서울시에서도 자전거이용 활성화에 관한 조례를 제정하면서 자전거 활성화 사업에 적극성을 보이고 있다. 서울시 자전거 이용활성화 조례는 시장·구청장의

3) NCHRP 7-14에서 제안하는 자전거 도로 건설에 따른 편익항목은 Mobility, Health, Recreation, Community Livability Benefit, Externalities Benefit 등이다.

4) 자전거조례는 자전거이용 활성화에 관한 법률에 의거하여 자치단체장이 필요하다고 인정할 때 제정하도록 되어 있다.

책무, 시민의 권리와 책무 등의 총칙과 정비계획의 수립주기, 자전거이용시설의 정비지침 수립·시행 등 자전거이용시설의 정비, 자전거주차장의 설치 및 유지·관리, 주차요금, 운영방법 등을 정립한 자전거주차장의 설치 및 운영, 자전거 보관소·정비소 설치·운영, 자전거교통안전 체험교육장, 시범기관 운영, 자전거 이용자 및 민간단체 지원, 자전거 이용의 날 지정·운영 등 자전거이용의 활성화 시책 등의 내용으로 구성되었다. 그 밖에 부천시, 광주광역시 광산구, 목포시에서는 재정 지원에 관련한 사항을 포함하였고 제주시에서는 자전거 등록제를 조례에 포함하고 있다.

5) 지방자치단체의 자전거이용 활성화 정책

중앙정부에서는 1998년부터 2010년까지 자전거이용 활성화를 위해 3단계 계획을 수립⁵⁾하여 추진 중에 있으며 2006년부터 15개 도시⁶⁾를 자전거 중심도시 성공사례로 육성하기 위하여 자전거 시범도시로 지정하고 실적평가 등을 통하여 분권교부세 차등 지급 및 컨설팅을 강화하는 등의 노력을 하고 있다.



〈그림 2〉 부산 온천천자전거도로



〈그림 3〉 강화 해안의자전거도로



〈그림 4〉 담양군 자전거도로



〈그림 5〉 대전 자전거 도로



〈그림 6〉 울산 북구 자전거교량



〈그림 7〉 강릉시 자전거 쉼터

5) 제1단계(1998년~2002년): 자전거타기 생활화 분위기 조성(총 4,789억 원 투자), 제2단계(2002년~2007년): 자전거타기 생활화 기초조건 조성(총 5,000억 원 투자), 제3단계(2008년~2010년): 자전거타기 생활화 정착(지자체 자율로 도로 및 보관대 정비).

6) 15개 자전거 시범도시(2006년~2009년)는 부산 동래구, 대구 동구, 인천 강화군, 광주 광산구, 대전 유성구, 울산 북구, 경기도 용인시, 강원도 강릉시, 충청북도 청주시, 충청남도 홍성군, 전라북도 군산시, 전라남도 담양군, 경상북도 구미시, 경상남도 의령군, 제주 서귀포시임.



〈그림 8〉 청주 자전거무료대여소 〈그림 9〉 구미시 자전거 전달식 〈그림 10〉 부산시민 자전거대회

또한 지방자치단체에서도 자전거 기반시설을 확충하고, 관련 제도시행 및 운영에 대한 아이디어 개발을 하는 등 적극적으로 참여하고 있다. 주요 정책으로는 자전거 보관대 확대 및 자전거 연습장 설치, 자전거 코스 개발, 자전거 이용자 편의시설 제공, 자전거 공기주입기 설치, 자전거 정비소·대여소 운영 등이 있으며, 특히 서울시에서는 하천 중심으로 수도권과 서울의 자전거 도로를 연계하고, 한강과 남산, 한강과 청계산 등을 연계하여 레저수단으로서 자전거 활성화를 방안의 노력도 하고 있다.

자전거 관련 제도 시행 및 아이디어 개발을 통한 자전거 활성화 대책으로는 매월 특정일을 지정하여 시청 전 직원이 자전거를 타고 출퇴근하는 제도 마련, 자전거 대여 및 시민양심자전거 운영, 자전거 할인판매의 날 지정, 자전거 수리 순회시스템 운영, 자전거 안내지도 제작, 어린이 자전거 운전면허시험장 운영, 자전거 표찰 붙이기 운영 등 다양한 방안이 마련되고 있다.

뿐만 아니라 자전거 문화 활동 정착을 위한 캠페인 및 홍보활동, 자전거대회, 자전거 축제 등 행사 시행, 사랑의 자전거 전달하기 운동, 각종 행사의 자전거경품, 자전거 테마여행 및 자전거 소품 등 행사·홍보·캠페인을 통한 각종 활동으로 자전거이용 활성화를 도모하려는 노력을 하고 있다.

6) 자전거 관련 보험제도

자전거는 도로교통법상 “차”에 속하기 때문에 인사사고나 차량과의 사고발생시 형사상·민사상의 책임을 물도록 되어 있다. 그러나 자동차 보험에는 자전거 사고가 적용되지 않을 뿐만 아니라 현재 자전거 전용보험이라는 명칭으로 이용되고 있는 보험 상품은 전무하여 자전거 이용자가 법적으로 보호받기 어려운 실정에 있다.

1997년에는 연간 보험료를 지급하면 상해, 대인·대물, 배상, 손해담보, 도난 등을 포괄적으로 보장하도록 하는 자전거 종합보험이 있었으나 상품이 나온 지 4년 만에 폐지되었다. 그 이유는 첫째에는 보험가입자가 500~600명 정도였으나 다음해에는 연 300명 정도로 줄었고 손해율도 최소 67%에서 최대 500%에 이를 정도로 높아 보험사에서 감당할 수 없었기 때문이다.⁷⁾ 이렇게

손해율이 높았던 이유는 사고가 발생시 자전거상해인지 일반 상해인지 확인이 어렵고 자전거를 집밖에 방치하여 도난 및 사고가 발생하는 등 타 교통수단의 손해보험과 달리 개인의 위험회피 노력이 없어 모럴 리스크가 컸기 때문이다.

이런 상황에서 2006년 11월 경상남도 창원시에서는 친환경 무공해 교통수단인 자전거 이용도를 높이기 위해 「자전거 이용 활성화에 관한 조례」를 제정하였으며 조례에 자전거보험에 관한 내용을 명시하였다. 보험의 주요 내용은 자전거 도로상에서 불의의 사고가 발생할 경우 10만 원 이상의 물적 피해는 즉시 보상하고 최고 1,000만 원까지 보상 받을 수 있으며, 시에서 자체적으로 적립하고 있는 시 공제보험으로 보상금을 지급하도록 하였다. 그러나 아직까지 이러한 보험 제도는 시작단계에 있으며, 그 대신 스포츠공제보험, 레포츠상해보험 등이 보험대상에 자전거를 포함하여 자전거 이용자들이 가입할 수 있는 제도를 마련하고 있는 실정이다.

7) 자전거 관련 캠페인 및 행사

현재 시행되고 있는 대표적인 캠페인인 “자전거로 CO2 다이어트”는 2007년 5월 28일부터 시행⁸⁾되고 있다. 이 캠페인을 통해 온실가스 감소와 에너지절약 효과가 어느 정도인지 알아볼 수 있고, 시민들에게 자전거 이용에 동기를 부여할 수 있다. 그 밖에 “라이즈 업 코리아”,⁹⁾ “Tour de Korea”와 같은 국제적인 행사를 개최하여 자전거 타기 붐을 조성하고 자전거 이용에 대한 관심도를 높이는 등의 효과를 얻고자 노력하고 있다.¹⁰⁾

3. 자전거 관련 법·제도 및 정책상 문제점 검토

1) 법·제도적 측면에서의 문제점

(1) 자전거 법적 정의 미정립

우리나라 자전거 관련법에는 “자전거 도로”의 용어에 대해서는 정의되어 있으나 “자전거”에 대해서는 명확한 개념 정의가 되어 있지 않다. 이와 같이 자전거가 교통수단으로서 법적 위상을 갖지 못할 경우에는 자동차 이용자, 보행자 등 각 수단별 교통이용자들 사이에 갈등 유발 원인을 제공하고, 교통사고 발생 예방의 사전조치가 부족하게 된다. 또한 차로에서 자전거와 자동차 간의 마찰, 보도나 횡단보도에서 보행자와 마찰이 발생함에도 불구하고 자동차 손해보상보장법의 적용에서 제외되어 보험 가입이 불가하므로 자전거 이용자가 스스로 사고피해에 대처해야

7) 삼성화재 김용운 과장 인터뷰 인용.

8) 서울환경연합, 에너지시민연대, 자전거로 출퇴근하는 사람들의 모임 공동 주최.

9) 국민일보 주관 자전거 캠페인.

10) 세계적인 사이클 스타들과 사이클 동호인들이 참가하는 등 아시아 최고의 사이클 축제 ‘TOUR DE KOREA 2007’(9월 2일~9일) 개최, 국민체육진흥공단 주최.

하는 일도 발생한다.

자전거 선진국인 일본은 「도로교통법」에 “자전거란 페달 또는 핸들 크랭크를 사용하고 사람이 운전하는 이륜이상의 차로서 신체장애인의 휠체어, 보행 보조차 및 유아용 차 이외의 것과 사람의 힘을 보충하기 위해 원동기를 사용하는 것”으로 규정하고 있다. 이처럼 우리나라에서도 자전거의 법적정의를 정립하여 사고시 보험적용, 책임한계 등 타 교통수단과의 관계가 명확히 설정되어야 할 것이다.

(2) 자전거 이용 시설물의 법·제도상 관계 불일치

자전거 도로는 자전거이용 활성화에 관한 법률, 도로교통법, 도시계획의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙 등에서 정의하고 있다. 그러나 이들 법률에서의 자전거 전용도로에 대한 관계 정립은 일치하지 않는다. 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙」에서의 자전거 전용도로는 폭 1.1미터 이상의 도로로서 자전거의 통행을 위해 설치하는 도로로 규정하였으나 「도로교통법」상에 안전표지, 위험방지용 울타리나 그와 비슷한 공작물로서 경계를 표시하여 자전거 교통에 사용하도록 된 도로의 부분으로 규정하고 있다. 또한 「자전거이용 활성화에 관한 법률」에서는 자전거만이 통행할 수 있도록 분리대, 연석 기타 이와 유사한 시설물에 의하여 차도 및 보도와 구분하여 설치된 자전거 도로라고 규정하였다. 이렇게 각각의 법·제도상 관계의 불일치 현상은 자전거 시설을 담당하는 건설교통부와 안전을 주관하는 경찰청, 행정자치부의 해석이 다르기 때문에 관련법 간의 개념상 혼란을 발생시킬 수 있으며 다양한 사고 및 분쟁의 해결을 어렵게 할 수 있다.

(3) 자전거의 법적 위상의 한계

「도로교통법」 제2조 13항에서 “차”는 자동차·원동기장치자전거·자전거 또는 사람이나 가축의 힘 그 밖의 동력에 의하여 도로에서 운전되는 것으로서 철길 또는 가설된 선에 의하여 운전되는 것과 유모차 및 신체장애자용 의자차 외의 것을 말한다고 규정하였다. 이 정의에 따르면 자전거는 “차”의 일종으로 교통약자로 보호받아야 할 대상에서 제외된다. 자전거는 자동차 또는 원동기장치 자전거와 비교하여 속도가 낮고 안전 측면에서도 열세이기 때문에 교통약자임이 틀림없다. 그러나 사고가 발생했을 때 교통약자인 보행자를 보호해야 하기 때문에 책임의 의무를 갖게 되고 자동차에는 동등하거나 좀 더 불리한 입장에서 책임소재를 지게 된다.

(4) 자전거 통행의 우선순위 문제

「도로교통법」 제16조 제1항에 의거하여 도로에서 통행우선순위는 긴급자동차, 긴급자동차 외의 자동차, 원동기장치 자전거, 자동차 및 원동기장치자전거 외의 차마 순으로 규정되어 있다. 이러한 통행우선순위는 자동차에게 통행 우선권을 부여함으로써 가장 취약한 교통수단인 교통

약자를 보호해야 하는 법원칙에 어긋난다. 즉 자전거교통은 “차”로 정의되는 교통수단 중에 가장 하위의 우선순위를 갖게 되므로 가장 보호받아야 할 교통수단이 가장 불리한 위치에 있게 되는 문제점이 발생하는 것이다.

(5) 자전거 통행방법의 문제

「도로교통법」 제12조 제1항에 의거하여 “차마는 보도와 차도가 구분된 도로에서는 차도를 통행하여야 한다. 다만 도로외의 곳에 출입하는 때에는 보도를 횡단할 수 있다.”고 규정되어 있으며 제12조 6항에는 “자전거도로가 따로 있는 곳에서 자전거는 그 도로로 통행하여야 한다.”라고 규정되어 있다. 도로교통법에 의거하여 자전거는 자전거도로를 주행하거나 자전거도로가 없는 경우에는 보도가 아닌 차도로 주행하여야 한다. 그러나 현실적으로 자전거 도로가 없는 구간이 많기 때문에 자전거 운전자는 안전장치가 미흡한 위험구간에서 주행해야 한다. 특히 자전거는 갓길이나 도로의 맨 우측차로의 가장자리를 이용하여 주행하는데 버스 또는 택시정류장이 있는 경우 해당 교통수단과 마찰이 발생하게 된다. 또한 교차로 부근에서 우회전차량과 직진하려는 자전거 간의 상충이 존재하여 사고의 위험이 높은 실정이다.

「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제15조 제3항에서는 “자전거에 탑승한 채로 도로를 횡단하고자 할 때에는 자전거 횡단도를 이용하여야 한다”고 자전거의 통행방법에 대하여 규정하고 있다. 그러나 일반도로의 횡단보도에는 자전거횡단도가 설치되어 있지 않은 경우가 많기 때문에 자전거횡단도가 없는 일반도로에서 자전거로 통행하다가 보행자에게 인명피해를 입히는 경우 경우에 따라 형사상·민사상 책임을 져야 하는 문제가 있다.

(6) 자전거 안전시설 관련 규정 및 보험제도의 미흡

「자전거이용 활성화에 관한 법률」의 “자전거 후면에 반사기재 부착 및 일몰 후 통행시 전조등을 켜도록 의무화”한 조항이 폐지되었다(1999년1월 21일 개정). 이러한 규제 완화는 오히려 자전거 이용시 더 많은 위험에 노출되고 결국 자전거 이용을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 자전거 운전자는 사고시 민사상의 피해를 보장 받을 수 있는 보험 가입이 불리한 입장에 있다. 자동차손해배상보장법상의 보험 가입대상은 자동차관리법의 적용을 받는 자동차와 건설기계관리법의 적용을 받는 건설기계 중 대통령령이 정하는 것만 해당되므로 이 대상이 아닌 자전거는 도로교통법상 “차”로 간주됨에도 불구하고 보험에는 가입 자격이 없게 된다. 결국 관련 법·제도 간의 불일치로 인해 자전거는 무보험차량과 같은 입장에 처해지게 되어 보행자와 사고발생시 무보험 차량과 보행자간 사이에서 발생한 사고와 동등하게 법적처벌을 받게 되는 문제가 발생하게 되는 것이다.

(7) 자전거 관련 조례의 한계

각 지방자치단체에서는 자전거이용 활성화를 위한 조례를 제정하였거나 제정 중에 있으나 실제 지방이양사무로 전환한 이후 추진이 지연되고 있는 실정에 있다. 이에 따라 조례제정에 대한 우선순위가 밀리게 되고, 지역별 특성에 맞는 자전거 활성화 정책이 지연되었다. 또한 조례가 제정된 경우에도 기존 자전거이용 활성화법률의 내용에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 이로 인해 자전거 안전 및 보호에 관련한 조항이 미흡한 점이 발생하는 등의 문제점을 내포하고 있다.

2) 정책적 측면에서의 문제점

(1) 부처 간 업무협조 미흡

자전거 정책은 여러 분야에서 종합적으로 추진되어야 하나 「자전거이용 활성화에 관한 법률」을 행정자치부에서 관장함에 따라 건설교통부, 지방자치단체 등의 자전거 관련 업무 참여 및 협력이 부족한 실정이다. 건설교통부는 자동차, 도로교통 위주의 정책으로 자전거의 중요성을 상대적으로 낮게 평가하고 있으며 지방자치단체는 2005년부터 지방이양사무로 결정되어 국비 지원이 중단되면서 예산부족 등의 사유로 교통수단으로서의 자전거 정책이 미흡하다. 또한 업무협조 미흡으로 국도·지방도 간 자전거 도로의 연계성이 부족하게 되었으며 자전거 사업에 대한 지원책 및 환경정책 등도 미비한 실정이다.

(2) 정책성과 관리방법의 미흡 및 정책 환류체계의 미확립

현재 자전거 관련 정책의 성과관리는 시설확대 중심으로 이루어지고 있다. 자전거 정책의 성과관리가 시설확대 중심으로 이루어질 경우 시설은 증대되지만 이용의 편리성 및 안전성과 같은 중요한 부분은 간과하게 된다. 이를 보완하기 위하여 자전거 관련 정책의 성과지표를 자전거 수단분담률로 설정하였으나 자동차 억제정책이 동반되지 않을 경우 수단분담률 향상은 어렵기 때문에 실효성이 없는 실정이며 이에 따라 자전거 이용 활성화를 위한 정부의 지원이 충분하지 못하여 예산 확보에 어려움을 주고 있다. 또한 자전거 이용 활성화의 편익 산출의 어려움으로 사업 평가시 단순 정성평가로 만족하고 있는 등 성과관리에 미흡한 부분이 발생하고 있다.

(3) 대중교통과 자전거 간 상호연계체계(Bike-modalism) 미비

자전거는 대도시 내 피크 시간대 교통수요의 대부분을 차지하는 통근·통학의 중요한 대중교통 접근수단이 될 수 있으나 그 이용도가 낮아 대중교통 이용률과 자전거 이용률이 낮은 실정이다.¹¹⁾ 자전거를 보조교통수단으로 이용하기 위해서는 지하철역, 버스승강장 등 대중교통수단과

11) 2005년 수도권 등교+출근 통행: 1일 4,912만 통행의 28.7% (등교+출근+귀가는 57.4%).

연계지점에 자전거 보관소, 자전거 주차장 등의 편의시설이 많이 설치되어야 하나 현재 절대적으로 부족한 실정에 있다. 또한 자전거 보관시설에 주차된 자전거에 대하여 도난 및 훼손이 심각한 상황에 있으나 정부 및 시차원에서 정책방안을 마련하지 못하고 있다.

(4) 방치자전거 처리 미흡

자전거가 OEM 방식의 생산으로 저가제품이 보급되면서 자전거를 보유한 개인이 많아졌으며 이와 동시에 공공장소에 방치되는 자전거도 늘어났다. 방치자전거는 도로변의 미관을 저해할 뿐만 아니라 방치된 자전거들이 보관대를 차지하고 있어 실제 자전거 이용자들은 보관대 사용을 기피하고 있는 실정이다. 자전거이용 활성화에 관한 법률에서는 도로, 기타공공장소에 방치된 자전거를 이동·보관·매각할 수 있도록 규정되어 있으나 현실적으로 처리절차가 복잡하고 행정력이 미치지 못하여 방치자전거 처리가 원활하게 이루어지지 못하고 있다.

(5) 자전거 안전여건 불비

도로교통법 시행규칙 제4조에 의하여 자전거 안전표지의 종류, 작성 방법, 설치 장소·기준이 규정되어 있으나 이것을 준수하지 않고 임의로 설치하는 경우가 발생하고 있다. 이에 따라 실제 시설과 안전표지가 불일치한 경우, 시설물이 파손된 상태로 방치되는 경우, 안전표지 설치 위치가 잘못된 경우 등의 문제점이 발생하고 있다.

또한 안전시설을 설치하는 것도 중요하지만 이외에도 안전여건을 마련하기 위해서는 안전교육이 필요하다. 자전거는 몇 시간만 배우면 누구나 쉽게 탈 수 있는 놀이기구라고 생각하여 보호 장구 착용을 꺼려하는 경우가 많고 어린이들이 부모로부터 배워서 타는 경우가 많으므로 정확한 통행방법이나 교통안전교육이 사실상 이루어지지 않고 있다. 때문에 자전거 통행방법을 착각하여 역주행하는 이용자도 많은 실정이며, 현행법상 자동차에게 통행우선권이 부여되어 교통사고가 발생했을 경우 가해자가 되는 현실을 모르는 경우도 많이 있다. 따라서 이러한 이유 때문에 자전거 교통사고가 발생했을 경우 사망자 발생비율이 높게 나타나고 있다.¹²⁾

(6) 체계적인 통계 구축의 미비

자전거와 관련하여 효율적인 정책수립 및 성과 관리를 위해서는 자전거 이용자의 통행실태, 만족도 등의 통계자료가 필요하나 현재 자전거 시설부문을 제외한 타 부문의 통계자료는 체계적으로 구축되어 있지 않다. 이러한 자전거 관련 통계자료의 미비로 인하여 정책 및 계획 수립 시 혼란을 초래하게 되며 정책적 판단을 설정하는데 있어 기준 마련에 어려움이 있다.

12) 2005년 전체 교통사고사상자수(사망자+부상자) 348,609명 중 사망자가 6,376명으로 1.82%, 자전거 교통사고사상자수 7,374명 중 사망자가 257명으로 3.48%를 차지하였음.

IV. 해외 자전거 관련 제도 현황 및 시사점

우리나라 자전거 교통수단분담률은 일본, 덴마크, 네덜란드 등 자전거 선진국에 비하여 매우 낮은 실정이다. 그러나 이 국가들도 우리가 직면한 교통현실을 거쳐 발전해 왔으며, 도로상에서 발생하는 여러 가지 교통문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로서 자전거이용이라는 정책방향을 설정하여 노력해 왔다. 따라서 자전거 선진국들의 법·제도 및 정책현황을 살펴보고 향후 우리나라 자전거 교통정책의 방향을 모색하여야 할 것이다.

1. 해외 자전거 관련 제도 현황

1) 일본의 자전거 관련 제도

일본은 자동차 생산 강국임에도 불구하고 도로의 모습은 우리나라 대도시에서 발생하고 있는 문제와 같이 심각해 보이지 않는다. 이러한 이유는 오래전부터 자동차보다 자전거·보행자와 같은 교통약자 위주의 교통정책을 추진해 왔기 때문이다. 일본은 교통사고 방지와 교통의 원활화에 기여하고, 국민 심신의 발달에 이바지하기 위한 목적으로 1970년 「자전거도로의 정비 등에 관한 법률」을 제정하였다. 이 후 도로법에 의거하여 제정된 「도로구조령」에 자전거도로에 대하여 정의함으로써 법적기반을 마련하였으며 이를 근거로 각 자치단체들도 활발히 자전거 이용 장려정책을 실시하게 되었다.

또한 Bike & Ride 정책으로 대중교통수단과의 연계를 위한 보조수단으로서 자전거를 적극 이용하고자 하였으며 이를 지원하기 위해 대중교통 정류장 및 터미널에 자전거 주차장을 설치하였다. 시민단체에서도 “에코사이클 마일리지” 제도¹³⁾, 모델 자전거도로건설¹⁴⁾ 등을 추진하고 있으며, 국회와 민간이 공동으로 자전거활용추진 연맹을 조직하여 자전거가 효율적이고 안전하게 주행할 수 있도록 종합적인 제도·정책마련에 노력하고 있다.

2) 덴마크

덴마크는 1980년대부터 도로의 노상 주차공간에 자전거 차로를 설치하는 등의 정책 시행으로 거의 모든 도로에 자전거 도로가 설치되어 있다. 이로 인해 자전거 수요가 증가함에 따라 정부에서는 안전한 자전거 통행을 위하여 도로환경을 꾸준히 개선해 왔으며 1990년대 이후 자전거

13) 에코사이클 마일리지 홈페이지에 접속하여 자신이 이용한 자전거 주행거리와 주행시간을 등록하여 자동차로 주행하였을 때 배출되는 이산화탄소량과 전체 소비 칼로리를 확인할 수 있으며 이에 따른 자전거 교통수단의 긍정적인 효과를 교통이용자들에게 알려주고자 하는 제도.

14) 모델 자전거 도로란 일상, 통근, 업무, 쇼핑 등에 사용하는 도시의 도로에 만드는 자전거 도로를 말하며, 보도가 아닌 차도의 일부를 확보하여 자전거가 안전하게 주행할 수 있는 공간임.

가 친환경적 교통수단이라는 점에 국민적 합의가 이루어지면서 자전거 통행을 장려하는 정책이 더욱 활발히 진행되고 있다. 덴마크의 대표적인 자전거교통 도시인 낙스코프시는 CFC¹⁵⁾에서 주도적인 역할을 하고 있으며 코펜하겐시에서도 “2002~2012 자전거 정책”을 수립하여 자전거 차로확장 및 자전거 선신호 등 자전거 우선 정책을 실시, 적극적인 자전거이용 활성화 정책을 펴고 있다. 이와 같은 자전거 우선 정책에 대한 노력뿐 만 아니라 자동차에 대한 중과세 부여, 비싼 주차료 책정 등의 자동차 억제정책을 함께 시행함에 따라 자전거 이용 인구수를 크게 늘리는데 기여하였다.

3) 독일

독일은 1978년 독일 자전거 이용자 협회가 결성된 후 정부의 자전거 이용 시범사업이 발표되면서 자전거이용 활성화에 대한 적극적인 관심이 시작되었다. 1980년대 초에는 네덜란드 정책을 벤치마킹하여 교통약자의 안전정책을 시행하였으며 도로 건설시 의무적으로 자전거도로를 설치하도록 규정하여 정부예산을 배정하였다.

1990년대 중반에는 도로교통 연구위원회에서 자전거 이용시설 편람인 ERA 95¹⁶⁾를 발간하였으며, 자전거 이용자를 위한 표지 및 안전 관련 내용을 도로법에 추가하는 등의 제도적 기반을 마련하였다.

독일은 자전거 인프라 확장 뿐 만 아니라 자동차 이용을 억제함으로써 자전거 이용을 유도하는 정책을 병행하였다. 도심지 주차료를 대폭 인상시키고, 도로의 차로폭을 줄이는 대신 자전거와 보행자 공간을 확대하였으며, 일부 이면도로를 자전거와 보행자 전용도로로 지정하고, 일반 통행로에서 자전거 역주행을 허용하였다.

현재 독일에서는 도시부 도로의 사회적 기능을 감안한 보행자, 대중교통 이용자, 장애인, 어린이 및 노약자 등에 중점을 두어 자전거 이용 활성화를 추진하고 있으며 매 5년마다 자전거이용 현황을 조사하여 정책마련의 기반을 구축하고 있다. 또한 베를린에서는 2004년 11월에 「베를린 자전거 교통전략의 실행을 위한 조례」를 제정함으로써 자전거교통 전략의 성공적인 운영을 위한 정책방안에 법적 효력이 발생하게 되었다.

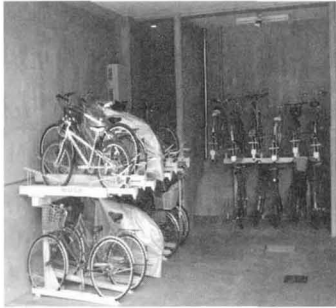
4) 네덜란드

네덜란드의 대표적인 자전거 정책은 국가장기교통계획 중 승객교통중기계획의 역점사업으로, 자동차통행을 자전거로 유도하기 위하여 자전거의 안전(차량과 자전거의 안전한 분리), 자전거 주차문제 및 분실문제 해결, 자전거 혼잡구간 해소를 그 목표로 하여 추진하고 있다.¹⁷⁾

15) 자전거 교통정책을 적극 추진해 나갈 의지가 있는 유럽의 도시들로 구성된 단체.

16) Empfehlungen für Radverkehrsanlagen : 자전거 이용시설편람.

17) 김종석, 지역현실에 맞는 자전거 정책에서 발췌.



〈그림 11〉 일본 주택내
자전거주차장



〈그림 12〉 독일 자전거전용
좌회전차로



〈그림 13〉 독일의 자전거 횡단도

정책의 주요내용은 철도역에 자전거 보관소, 자전거 임대 시스템 등 자전거 편의시설을 구축하고 철도, 지하철, 여객선 등에 자전거를 가지고 탑승할 수 있도록 하며, 주거지역에 자전거주차장 설치 요청 시 무료로 설치해 주는 등 보다 다양하고 구체적인 자전거 관련시설의 정비와 이용활성화 정책을 시행하고 있다. 또한 “Bicycle Master Plan” 정책을 통하여 자전거와 자동차 교통의 균형이 유지되도록 노력한 결과 인구 1인당 1대의 자전거를 보유하게 되어 암스테르담의 경우 전 시민의 80% 이상이 실생활에서 교통수단으로서 또는 레저·스포츠용으로서 자전거를 이용하게 되었다.

2. 해외 자전거 이용 활성화 방안

1) 자전거 관련 법·제도의 정비

일본의 도로교통법에는 우리나라에서 자전거를 “차”의 범주에 포함시킨 것과는 달리 자전거를 도로교통의 한 가지 교통수단으로서 위상과 역할을 명확히 규정하였다. 이 후 「자전거 도로의 정비 등에 관한 법률」과 「자전거의 안전이용 촉진 및 자전거 등 주차대책의 종합적 추진에 관한 법률」을 제정하는 등 자전거 관련 법 정비에 노력하였다. 또한 자전거이용이 활발해 지면서 발생하는 자전거 도난·분실과 관련하여 1994년에는 “자전거의 안전이용 촉진 및 자전거 등의 주차대책의 종합적 추진에 관한 법률”에 의거, 「자전거의 방법등록 시행자의 지정에 관한 규칙」을 제정하였으며 「자전거경기법」에는 경륜 수익금의 일부를 자전거 보급·활성화를 총괄하는 공익단체인 일본자전거진흥회에 교부하도록 규정하는 등 관련 법·제도를 꾸준히 정비하고 있다.

2) 자전거의 이동편의를 고려한 도로 계획 수립

덴마크의 자전거 전용도로는 차도와 인도 사이에 설치되어 있으며 자동차와 같은 방향으로

주행할 수 있도록 하였다. 보통 자전거 차로폭은 자전거 두 대가 나란히 달릴 수 있는 넓이인 약 2m 정도이기 때문에 앞에 저속으로 달리는 자전거를 뒤에서 앞질러 갈 수도 있을 정도로 자전거 통행 환경이 잘 정비되어 있다. 낙스코프시와 코펜하겐시 등 주요 도시에서는 자전거 통행이 혼잡한 지역에 약 3.5m로 자전거 도로 폭을 확장·계획하였으며 시 중심지에는 좌회전시 안전하게 통행할 수 있도록 유도하는 등의 설계를 수립·시행중이다.

3) 자전거 우선의 도로통행 제도

덴마크 도시부 도로에는 차량에 대한 신호등 뿐 만 아니라 자전거를 위한 신호등이 따로 설치되어 있다. 자전거 신호등은 자동차 신호등보다 우선적으로 신호를 주어 자전거가 먼저 도로를 통행하도록 되어 있다. 또한 자전거 도로에 차량은 물론이고 보행자가 통행하지 못하게 규정하고 있으며 자전거가 횡단도에서 도로를 횡단할 때 우회전 또는 좌회전 차량은 자전거가 완전히 다 통과할 때까지 기다리도록 규제하고 있다. 덴마크의 기후는 겨울이 길고 비가 많이 내려 환경적인 측면에서 자전거 이용이 좋지 않은 편이나 눈이 오면 제설차량을 동원하여 우선적으로 자전거도로를 정비하여 자전거 이용자들의 불편을 최소화하였다.

4) 도시와 주변지역과의 연계 정책

독일 베를린에는 도심지 내 뿐 만 아니라 외곽지역까지 연계된 3개의 지역간 광역 자전거길 유럽자전거길 R1,¹⁸⁾ 베를린, 우세돔간 광역자전거길,¹⁹⁾ 베를린, 코펜하겐 광역자전거길²⁰⁾이 조성·계획 중에 있다. 이렇게 도시와 주변지역간 자전거도로를 연계시킴으로써 지역간 자전거도로가 단절되는 문제점을 해소하였으며, 이로 인해 자전거 이용의 증가 뿐 만 아니라 관광객들도 이용할 수 있는 매력적인 자전거도로가 조성되었다.

5) 자전거의 대중교통 내 승차허용 정책

독일에서는 자전거와 대중교통수단 간의 연계를 위하여 역 주변에 안전하게 장기간 보관할 수 있는 주차공간 확보뿐만 아니라 자전거 이용자가 더욱 편리하게 목적지까지 도달하게 하기 위하여 자전거를 대중교통수단에 탑재하는 방안을 구상하였다. 이를 위하여 정부에서는 독일도시철도공사 등의 대중교통수단 운영기관과 자전거 승차에 대한 협약을 맺고 있으며 이용자가 자전거와 함께 탑승할 경우 승차시 대중교통요금에 차별성을 두고, 정기권을 구입한 이용자에게는 할인 제도를 적용하는 등 요금에 대한 혜택을 부여하였다. 또한 대중교통수단 내 자전거 탑재시 모든

18) 칼라이스 지역에서부터 상트 페테르부르크까지로 설정, 베를린 내의 구체적인 노선은 글리에니케 다리에서 브란덴부르크 문을 지나 에크너 지구까지 연결, 이 과정에서 수많은 숲과 공원을 관통.

19) 베를린 내의 구간은 슬로쓰플라츠에서 시작하여 니더원하우젠을 지나 베르나우 지역으로 연계.

20) 브란덴부르크 문에서부터 호헨졸러른 운하를 따라 슈판다우 지역을 거치며 오라니엔부르크 방향으로 연결.

대중교통 이용자가 안전하고 편안하게 이동할 수 있도록 자전거 전용칸을 설치하거나 거치대를 부착하였고, 버스의 경우 저상버스를 도입하는 등의 기술적 개선에도 노력을 기울이고 있다.

6) 자전거 이용 정보체계 구축

교통이용자에게 교통정보를 제공해 주는 것은 매우 중요한 일이다. 독일에서는 자전거교통수단의 이용촉진을 위하여 목적지까지의 거리, 이동시 적정노선 선택 등에 대한 정보를 제공하고 있다. 구체적인 계획으로는 주요 자전거 통행 노선망과 다양한 도시 외곽의 자전거 통행 노선망에 안내표지판을 배치하고 정비하였으며, 자전거 이용 인터넷 정보체계를 구축하였다. 또한 공공 교통기관의 교통계획 수립과정에 통합된 지원체계를 구축하여 자전거 이용자들이 손쉽게 자전거 이용의 주요거점과 노선 정보를 알 수 있게 되었다. 이렇게 간편한 자전거이용 관련 정보제공은 교통수단을 자전거로 전환시키는 계기가 되어 차량 통행량을 감소시키고, 자전거의 최종 이동시간을 단축시켰다. 또한 정확한 정보제공에 따라 특정지역의 방문객들이 쉽게 목적지를 찾아갈 수 있게 되었으며 자전거 이용이 즐겁고 편리하다는 인식을 갖게 되는데 도움을 주게 되었다.

7) 자전거 임대 제도

최근 유럽에서는 자전거 임대제도가 붐을 일으키고 있다. 프랑스에서는 자전거인 ‘Velo’와 자유 ‘Liberte’의 합성어인 벨리브(Velib)정책을 도입하여 2007년 7월부터 파리 시내 약 750곳에 10,648대의 자전거를 비치·임대해 주고 있으며 이용자들은 하루에 1유로, 일주일에 5유로 등의 저렴한 요금으로 자전거를 임대하여 이용한 후 가까운 정류장에 반납할 수 있도록 하고 있다.

스페인 바르셀로나에서도 이와 동일한 “바이싱(Bicing)” 정책을 시행 중에 있으며, 정책 시행 이후 이용 빈도가 200만회 이상으로 활발히 운영되고 있다. 자전거 임대 정책시 자전거 제조·관리 등의 비용은 주로 시에서 부담하고 있으며 운영은 민간기업에서 담당하고 있다.

8) 자전거 활성화와 교통사고감소 정책

자전거 이용률이 높은 덴마크, 네덜란드 등은 통계상 자전거 교통 사고율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 자전거 이용이 활성화가 되어 타 교통수단보다 자전거의 이용율이 높아지게 되면 자동차 이용자들이 도로상에서 운행할 때 보다 안전하게 운행하게 되고 속도를 감소하게 된다는 결론에 도달하게 된다. “자동차 속도를 줄이면 사망자 수도 줄어든다.”는 말이 있듯이 이는 도로상에 자전거가 많으면 많을수록 교통사고가 감소한다는 것과 일맥상통한다고 볼 수 있다.²¹⁾ 이의 일환으로 유럽 및 일본 등의 자전거 선진국에서는 자전거 이용자에게도 안전에

21) 1998년 유럽연합의 WALCYNG 프로젝트는 자전거 이용거리 대비 사고위험을 비교하였으며, 도로상에 자전거가 많을수록 안전하다는 결론을 도출하였음. 환경부, 환경친화적 자전거문화 정착연구, 2007. 5에서 발췌.



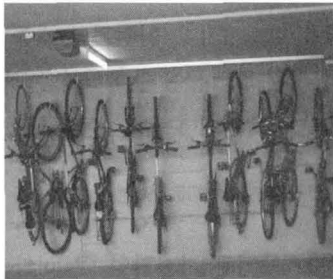
〈그림 14〉 프랑스 벨리브 무인 주차장



〈그림 15〉 프랑스 자전거 안내 표지판



〈그림 16〉 프랑스 자전거전용도로(중앙)



〈그림 17〉 스위스 자전거 주차장내부



〈그림 18〉 스위스 지하철내 자전거 전용칸



〈그림 19〉 스위스 지하철내 자전거 거치대

대한 의식을 고취할 수 있도록 자전거 관련 법규에 대한 교육을 시행할 뿐 만 아니라 자전거 운행시 안전모를 착용하도록 하는 캠페인 및 법제화 마련 등에 노력을 기울이고 있다.

3. 시사점

자전거 선진국들이 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 교통수단으로서 자전거 이용을 적극적으로 권장하기 위해서는 자전거 인프라가 우선적으로 구축되어 있어야 한다. 자전거 선진국들은 자전거 도로에 대한 정의를 명확히 함으로써 법적 기반을 마련하였고, 이 후 자전거가 이용할 수 있는 자전거 도로 시설을 확대함으로써 자전거 이용의 활성화를 도모하고자 하였다. 그 밖에 횡단도 등의 단절구간에 노면표지 및 신호 등을 제공함으로써 자전거 주행에 연속성을 제공하고 있으며, 자전거 주차시설을 확대하여 자전거 이용 및 보관의 편리성을 제공하고 있다.

현재 우리나라 각 지자체에서는 자전거 도로 확대 사업을 활발하게 진행하고 있으나 단순히 도로 연장만을 확대하는 것이 중요한 것이 아니라 자전거 이용자가 출발지에서 목적지까지 주행할 때 단절되는 구간을 최소화하고 보행자와 차량의 이동구간을 명확히 구분하여 자전거 이용자들에게 편리성과 안전성을 제공하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

둘째, 자전거 선진국들은 자전거 이용 환경을 개선하기 위하여 관련 정책 마련을 도모하여 왔다. 자전거 이용 활성화를 위한 체계적인 정책을 마련하기 위해서는 관련 전문가들과 정책결정자들의 의견교류가 필요하므로 대부분의 국가에서는 관련 조직을 구성하여 정책에 대한 논의·결정 등의 업무를 수행해 왔으며, 시민들이 자동차 이용을 억제하고 자전거를 이용하도록 관련 법·제도의 미흡한 부분들을 보완하는 등의 노력을 하고 있다.

자전거 선진국들의 주요 정책은 급변하는 사회패턴에 맞추어 결정되고 있다. 통근·통학, 업무통행 비율이 높은 대도시의 경우 대중교통 터미널에 자전거 주차장을 설치하거나 대중교통수단에 자전거를 탑재할 수 있도록 허용하는 등 대중교통수단과의 연계를 통하여 자동차 대신 자전거와 대중교통 이용을 촉진하고자 하고 있다. 또한 최근 유럽에서 봄을 일으키고 있는 공유자전거 제도(파리의 벨리브, 바르셀로나의 바이싱 등)를 통하여 도시 내 단거리 구간의 통행수단으로 적극 활용하고 있으며, 관광객들에게도 대여해 주는 등 그 대상 범위를 넓혀 관광유치에도 도움을 주고 있다. 이처럼 대도시임에도 불구하고 자전거 이용증진 정책이 도시교통정책의 일환으로 추진되는 경우가 많으며 단순히 레저 목적으로 자전거를 이용하는 것이 아니라 도시 내 생활수단으로서 이용될 수 있도록 적극 검토하고 활용하고자 노력하는 점 등을 우리에게 시사하고 있다.

셋째, 자전거 이용에 대한 시민들의 의식을 전환하고자 하였다. 우리나라에 자전거 이용이 활성화되기 위해서는 자전거도로 및 관련시설들을 확대하고 자전거 이용활성화를 위한 여러 가지 정책을 시행하여야 할 것이다. 그러나 자전거 이용에 대한 시민들의 의식이 전환되지 않으면 아무리 관련시설들과 정책이 공급되어도 자전거 이용은 좀처럼 증가하지 않을 것이다.

우리나라의 많은 사람들은 자전거를 교통수단으로 생각하기 보다는 레저나 스포츠수단으로 생각하는 경향이 있으며, 교통수단으로서 자전거를 이용하기에는 여러 가지 불편함이 있다고 생각하는 특징을 보이고 있다. 그러나 이와 반대로 자전거 선진국 또는 자전거 선진도시의 시민들은 자전거를 자동차보다 더 편리한 교통수단으로 생각하는 경향이 있으며, 자신의 복장이나 사회적 지위, 성별 등에 구애 받지 않는 특성을 보인다.

이러한 생각의 차이는 자전거 선진국의 자전거 인프라 구축이 잘 정비됨과 동시에 오랜 시간 동안 꾸준한 정책으로 자전거를 레저수단이 아닌 교통수단으로 인식하는 데에서 나타나는 것이라고 할 수 있다.

따라서 자전거가 교통수단이라는 의식을 심어주기 위해 매스컴을 통한 홍보 및 캠페인 등을 적극적으로 시행할 필요가 있으며, 자전거 이용시 얻을 수 있는 개인적·사회적 이점들을 부각시켜 이용자 스스로가 타 교통수단보다는 자전거 교통을 선택할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이라는 것을 시사하고 있다.

V. 자전거 이용 활성화를 위한 제도개선 방안

1. 자전거 관련 법·제도의 개선

1) 자전거 위상확보를 위한 법적 정의 마련

자전거에 대한 법적 개념의 부재는 교통수단 간의 갈등유발 원인이 되므로 일본의 도로교통법상의 정의와 같이 “교통수단으로서 자전거”의 정의가 정립되어야 한다. 이는 「도로교통법」 제2조 제17항, 제18항의 자동차, 이륜자동차와 함께 명확히 정의되어야 하며 대국민 홍보 등으로 실생활에 반영되도록 해야 한다.

자전거의 법적 개념 정의와 함께 자전거의 법적 지위를 보장하는 방향의 제도적 개선이 필요하다. 자전거의 새로운 위상정립에 따라 사고발생시 책임한계 등 타 교통수단과의 관계를 설정할 수 있도록 하고 자동차와 달리 보험 적용에서 제외되는 문제점을 해결할 수 있는 제도적 방안의 모색이 필요하다.

또한 문제가 되고 있는 법·제도상 관계 불일치는 자전거 이용시 발생할 수 있는 다양한 사건 및 분쟁 해결에 어려움을 주므로 건설교통부, 경찰청 등 관련기관에서 규정한 자전거 이용시설물의 관계를 일관성 있게 정립하고, 권장사항 또는 모호한 표현으로 규정되어 있는 법률을 의무 또는 책무규정으로 확대해야 할 것이다.

2) 자전거 통행우선 순위 조정

「도로교통법」 제16조 제1항의 규정의 통행 우선순위는 긴급자동차, 긴급자동차 외의 자동차, 원동기장치 자전거, 자동차 및 원동기장치자전거 외의 차마 순으로 정해져 있다. 이러한 통행 우선순위는 자동차에게 통행우선권을 부여함으로써 교통약자인 자전거를 보호해야 하는 원칙에 어긋나므로 긴급자동차, 자전거, 원동기장치 자전거, 자동차 및 원동기장치 자전거 외의 차마, 긴급자동차 외의 자동차 순으로 개정되어야 한다.

3) 자전거 통행권 확보 및 통행방법 개선

「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제3조에는 자전거도로를 자전거 전용도로, 자전거보행자겸용도로, 자전거자동차겸용도로로 구분하고 있다. 이 중 자전거보행자겸용도로는 자전거 외에 보행자도 통행할 수 있도록 규정하고 있어 보행자와 자전거 중 누구에게 우선권이 주어졌는지 명확하지 않아 사고 발생시 책임한계가 불분명하다. 따라서 독일과 같이 분리형·혼용형으로 구분하여 분리형 자전거보행자겸용도로는 자전거에 통행우선권을 부여하고, 혼용형 자전거보행자겸용도로는 보행자에 통행우선권을 부여하는 등의 명확한 규정이 필요하다.

「도로교통법」 제13조 6항에 의하면 자전거도로가 있는 곳에서 자전거는 그 도로로 통행하여야 한다고 규정되어 있다. 자전거도로가 없는 곳에서는 「도로교통법」 제13조 1항 “차마는 보도와 차도가 구분된 도로에서는 차도를 통행하여야 한다”는 규정에 의해 차도로 통행하여야 한다. 그러나 실제 우리나라 도로여건상 자전거가 도로를 주행하는 것은 위험성이 높기 때문에 자전거도로가 없는 곳에서 자전거가 보도를 함께 이용할 수 있도록 허용하는 예외규정이 필요하다. 따라서 통행방법에 대한 법률을 일부 개정하여 자전거가 차도 이외에 보도를 통행할 수 있으며, 이때 자전거는 보행자의 통행을 방해해서는 안 된다는 규정이 추가되어야 한다.

또한 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제15조 제3항에 의하면 자전거에 탑승한 채로 도로를 횡단하고자 할 때에는 자전거 횡단도를 이용하여야 한다고 규정되어 있다. 그러나 일반도로상의 횡단보도에는 자전거횡단도가 설치되어 있지 않은 경우가 많아 자전거 이용자가 일반도로 횡단보도에서 보행자에게 부상을 입히는 경우 법적 불이익을 받게 되므로 자전거 도로와 연계된 횡단보도에는 “자전거횡단도” 안전표지를 설치하고 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제7조의 규정에 자전거횡단도 설치를 의무화하는 등의 개정이 필요하다.

「도로교통법」 제13조에 “차”로 규정되는 자전거는 도로의 중앙으로부터 우측부분을 통행하도록 되어 있다. 그러나 도로의 우측부분에 버스전용차로가 설치되어 있는 경우에는 「도로교통법 시행령」 제10조 전용차로를 통행할 수 있는 차량에 해당되지 않기 때문에 버스전용차로의 우측이 아닌 도로의 중앙을 통행하여야 하는 문제점이 발생하게 된다. 따라서 버스전용차로에 자전거를 허용하는 것이 합리적일 경우에 예외적으로 자전거 통행을 허용할 수 있도록 하는 법률의 개정이 필요하다. 또한 일방통행 도로에 통행상 큰 영향을 주지 않는 자전거를 통행 가능하도록 일반통행도로에 예외적으로 자전거 통행을 허용하는 법적 근거를 마련해야 한다.

4) 자전거관련시설 정비에 관한 법적 의무조항 마련

현재 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제8조에 의거하여 도시계획이나 도시교통정비계획 등을 수립할 때 자전거관련시설 정비는 의무사항이 아닌 권고사항으로 규정되어 있다. 실제 자전거이용 활성화와 시설확충을 위해서는 각종 개발계획 수립단계에서 반영하는 것이 매우 중요하나 제도상의 미흡으로 도시계획이나 도시교통정비계획 등을 수립할 때 자전거 이용시설 계획에 대한 반영률이 저조한 실정이며, 사업이 완료된 후 자전거도로 정비 등 계획을 수립할 때 예산 확보나 체계적인 정비에 대해 어려움이 발생하고 있다.

따라서 신도시 등 대단위 개발계획을 수립하거나 교통영향평가시 자전거이용시설이 계획에 반영되도록 추진하여야 하며, 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제8조를 의무조항으로 개정하여 도시계획이나 도시교통정비기본계획, 공단·관광단지조성계획, 공공도로개설시 자전거도로시설 확충계획에 포함될 수 있도록 하여야 한다. 또한 택지개발촉진법에 의하여 추진되는 택지개발사업에서 자전거도로를 네트워크화할 수 있도록 해야 한다.

5) 정책조정협의체 구성 및 자전거협회 설립에 관한 규정 마련

자전거이용 활성화를 위해서 정책조정협의체 및 자전거협회 등을 설립해야 한다. 청와대 또는 총리 산하의 정책조정협의체를 구성하여 자전거 관련 전문가들이 자전거이용 활성화 및 제도개선 방안 등을 논의하고 공청회 등의 실시로 민관의 자전거에 대한 관심을 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 경찰청, 건설교통부 등의 정부기관 담당자, 전문가, 시민단체로 구성하여 정책조정협의체의 법적 지위를 형성하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 소방방재협회 등을 벤치마킹하여 행정자치부 산하의 법적지위를 가진 자전거 협회를 설립(자전거이용 활성화에 관한 법률에 자전거협회 설립에 관한 조항 신설)하고 관련 과제 발굴 및 기타 관련 업무를 시행하는 방안이 필요하다. 협회에서는 자전거 면허증 발급, 자전거 도로 인증, 자전거 관련 교재 발간, 자전거 등록 업무 등을 시행함으로써 국민들의 자전거이용에 대한 관심을 유도하고 활성화하는데 기여할 수 있다.

6) 자전거 활성화 재원마련에 관한 법률 정비

지방자치단체에 대한 보조금 지급을 위한 방안으로 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 제4조에 제외되어 있는 자전거도로 정비사업을 보조금 지급대상사업에 포함하여 그 범위와 기준 보조율을 추가하는 등의 개정이 필요하다. 뿐만 아니라 자전거이용 활성화에 관한 법률을 일부 개정하여 시범지구로 지정된 지방자치단체에 대해서 소요비의 전부를 국고로 보조하는 등 자전거이용 활성화를 위한 국고지원의 확대를 도모할 수 있도록 해야 한다.²²⁾

지방자치단체의 보조금 지급 근거 마련을 위하여 「대기보전법」 제4장 “자동차-선박 등의 배출가스 규제”를 “교통수단에 대한 대기관리”로 전환하고 동법 제47조 제1항 및 제2항 비용의 일부 지원 대상을 자전거 이용을 활성화하고자 하는 지자체 및 기업으로 확대하는 방안을 검토하여야 할 것이다.²³⁾

자전거 이용과 관련하여 법령 개정이 필요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

22) 황우여 의원 대표발의(2007. 5. 7).

23) 환경부, 환경친화적 자전거문화 정착 연구, 2007. 5의 p. 406.

〈표 7〉 자전거이용 활성화를 위한 관련법 개정 내용

구분		법령 개정내용	관계부처
법적 정의	개정전	· 現 「도로교통법」 제2조 제17항, 제18항에 자동차·이륜자동차의 법적정의 규정	경찰청
	개정후	「도로교통법」 제2조 조항신설: “자전거”의 정의에 관한 조항신설	
도로 통행의 우선 순위	개정전	· 現 「도로교통법」 제16조제1항의 통행우선순위는 긴급자동차→긴급자동차 외의 자동차→원동기장치 자전거→자동차 및 원동기 장치 자전거 외의 차마	경찰청
	개정후	「도로교통법」 제16조제1항(통행우선순위) 개정 긴급자동차→자전거→원동기장치 자전거→자동차 및 원동기장치 자전거 외의 차마→긴급자동차 외의 자동차 순으로 개정	
자전거 도로의 구분	개정전	· 現 「자전거이용활성화에 관한 법률」 제3조 자전거 도로는 자전거전용도로/자전거보행자겸용도로/자전거자동차겸용도로로 구분	행정자치부
	개정후	「자전거이용활성화에 관한 법률」 제3조 개정 자전거전용도로/분리형자전거보행자겸용도로/혼용형자전거보행자겸용도로 /자전거자동차겸용도로로 구분	
자전거 보도 통행권	개정전	· 現 「도로교통법」 제13조(차마의통행) 제6항 자전거의 운전자는 자전거도로가 있는 곳에서는 그 자전거 도로로 통행 하여야 한다.	경찰청
	개정후	「도로교통법」 제13조 제6항 개정: 자전거도로가 없는 때 자전거는 차도이외에 보도를 통행할 수 있다. 이때 자전거는 보행자의 통행을 방해해서는 안 된다는 규정 추가	
자전거 횡단도 설치	개정전	· 現 「자전거이용활성화에 관한 법률」 제7조(노선지정)에 자전거횡단도 추가	행정 자치부
	개정후	「자전거이용활성화에 관한 법률」 제7조 조항신설: 자전거도로와 연계된 횡단보도에는 자전거횡단도 안전표지 및 노선지정 의무화 추가	
도로 통행의 금지 및 제한	개정전	· 現 「도로교통법 시행령」 제10조에 자전거는 전용차로를 통행할 수 있는 차량에 해당되지 않음	경찰청
	개정후	「도로교통법 시행령」 제10조에 자전거통행에 관한 예외규정 신설: 버스터용차로에 자전거 허용이 합리적인 경우 예외적으로 자전거 통행을 허용할 수 있다는 규정 추가	
자전거 관련 시설 정비에 관한 법적 의무	개정전	· 現 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제8조(도시계획 등에 반영): 행정기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 계획을 수립할 때에는 자전거 이용 및 자전거이용시설의 정비에 촉진될 수 있도록 노력해야 한다(권장)	행정자치부
	개정후	「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제8조 권장조항을 의무조항으로 개정: 도시계획이나 도시교통정비기본계획, 공단 및 관광단지조성계획, 공공 도로 개설시 자전거도로시설확충계획을 포함하도록 한다.(의무)	
자전거 협회 설립	개정전	· 現 「자전거이용 활성화에 관한 법률」에 자전거 협회 관련 규정은 없음	행정자치부
	개정후	자전거협회 설립에 관한 조항 신설	
지자체 보조금	개정전	· 現 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1의 2에 자전거 도로정비를 보조금 지급제의 대상으로 규정	기획예산처
	개정후	자전거도로 정비를 보조금 지급제의 대상에서 삭제	
지자체 보조금	개정전	· 現 「대기환경보전법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」에 지자체 보조금 지원 관련 조항 없음	환경부
	개정후	「대기환경보전법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」에 지자체 보조금 지원 조항 신설	

2. 자전거 관련 정책의 개선

1) 자전거 정책 범정부적 대책기구 조직

「자전거이용 활성화에 관한 법률」을 개정하여 실무위원회 설치근거를 명시하고 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 문화관광부, 산업자원부, 교육부, 기획예산처 등의 관련부처에서 종합적인 개선책을 마련해야 한다. 예를 들어 기획예산처는 사업추진을 위한 예산 지원 협조를 하고 건설교통부는 자전거인프라 사업 및 관리 기준 마련에 적극적으로 협조할 수 있다. 환경부는 환경관련 행사시 자전거 관련 이벤트 등을 시행할 수 있으며 문화관광부는 자전거 관련 체육 및 관광지 관리에 협조할 수 있다. 보건복지부는 자전거 이용에 따른 국민건강증진 홍보, 산업자원부는 자전거 산업진흥정책을 협력하고, 교육인적자원부는 통학시 자전거 이용을 권장, 각 지방자치단체는 우수사례 교류 협력 및 경쟁체제를 조성하여 자전거이용 활성화 정책에 기여할 수 있을 것이다. 그 밖에 자전거도로의 연계성 확보, 대중교통수단과의 환승시스템 개선 등 종합적인 개선책을 마련할 수 있다.

2) 자전거 활성화를 위한 지자체 역할 확대

지방자치단체의 자전거 관련 업무는 보통 소수의 담당자가 수행하고 있으며 지방자치단체의 사정에 따라 자전거 업무 담당자가 자주 교체되는 경우가 있어 원활한 업무추진에 어려움이 있는 실정이다. 이는 자전거이용 활성화에 관한 조례 제정 및 자전거이용 활성화 정책의 지연을 초래할 수 있다. 따라서 자전거 전담부서 또는 전담팀의 설치와 전문 인력의 배치를 통해 자전거 관련 사업을 추진해야 하며, 이를 지방자치단체 평가항목에 반영하여 인센티브를 지급하는 등의 방안 마련이 필요하다. 이와 연계하여 자전거이용 활성화에 관한 조례제정을 유도하기 위해 조례제정 우수 지자체 시범사례 등을 전파하고 분기별 조례제정 상황을 점검하여 조례제정 지연사유를 확인하는 등 자전거조례에 대한 지방자치단체의 관심을 유도하는 등의 개선을 시행해야 한다.

3) 자전거 정책 목표 전환

자전거관련단체, 전문가 등의 의견을 수렴하여 정책성과 관리지표 기준을 자전거이용 인구수로 전환하는 것이 필요하다. 성과지표를 자전거이용 인구수로 설정시 다양한 홍보정책 뿐만 아니라 관광, 건강분야 등 자전거 인구 증가를 위한 종합적인 정책을 추진할 수 있을 뿐만 아니라 자전거이용 시설만이 아닌 자전거 이용자를 증가시킬 수 있는 다양한 정책을 개발할 수 있을 것이다.

4) 대중교통체계와의 연계·환승시스템 마련

자전거는 대중교통과의 연계를 위한 보조교통수단으로서 아주 적합한 수단이다. 그러나 자전거를 보조교통수단으로 이용하기 위해서는 지하철역, 버스승강장 등 대중교통수단과 연계지점에 자전거주차장 등 편의시설이 많이 설치되어야 하나 현재에는 절대적으로 부족하며, 자전거보관시설에 주차된 자전거에 대하여 도난 및 훼손이 심각하여 자전거이용자들이 기피하고 있는 실정이다. 따라서 대중교통과의 연계구축을 위하여 약 2km 내외의 자전거도로를 정비하고 연계지점에 자전거 보관대 등을 집중적으로 설치하여야 한다. 특히 지하철역 내에 자전거 보관대를 설치하고 자전거의 도난 및 훼손을 방지하기 위한 CCTV를 설치하는 방안이 모색되어야 한다. 또한 출·퇴근을 제외한 일정시간대의 버스나 지하철 등에 자전거 동반승차를 허용하는 Bike & Ride를 시범운영하고 지하철 자전거 탑승자에게는 장애인 엘리베이터 이용을 허용하는 등의 우대정책의 시행이 필요하다.

5) 자전거 방법 및 방치자전거 관리방안 마련

자전거 분실 방지를 위해 제정한 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제22조는 의무사항이 아닌 지방자치단체의 권장사항으로 실효성이 없으며, 자전거 보관소 시설의 공급기준과 자전거 등록제도의 미비로 자전거 이용자는 자전거 분실에 대하여 법적, 제도적으로 보호받지 못하는 실정에 있다. 자전거의 분실을 예방하기 위해서는 먼저 자전거 보관소 수준을 개선해야 한다. 학교 및 회사 등의 공공기관, 지하철 및 버스정류장 등의 공공시설에 자전거 보관소를 의무적으로 설치하도록 하는 규정을 마련하고 자전거 보관소의 적극적인 유지관리로 이용자의 편의를 증진시켜야 한다. 자전거 보관소 시설은 TIP, 건축심사기준에 추가하여 공급기준을 마련해야 할 것이다. 또한 도난을 방지하고 자전거 유통질서를 구축할 수 있도록 자전거 등록제도 시행을 의무화하는 방안도 검토되어야 한다. 자전거 등록제도는 자전거 분실 방지 및 분실 후 좀 더 수월하게 찾을 수 있도록 하는 목적을 가지고 있다. 자전거의 도난이나 분실, 보험에 공히 이용될 수 있도록 등록을 의무화함과 동시에 차체에 변형 불가능한 차대번호를 부착하여 판매되도록 의무화하는 방안도 검토되어야 한다. 이는 자전거 이용자들의 법적, 제도적으로 보호하기 위한 자전거 보험제도 도입을 위해서라도 우선적인 시행이 필요하다.

6) 자전거 안전교육 운영

일반적으로 사람들이 생각하는 자전거는 교통수단이 아닌 단기간에 배울 수 있고 누구나 쉽게 탈 수 있는 놀이기구 정도로 생각하는 경향이 있다. 이러한 생각 때문에 보호장구 착용을 꺼려하거나 기본적인 통행방법 및 규칙 등 교통법규를 숙지하지 않고 이용하는 경우가 많아 실제 교통사고 발생시 치사율이 매우 높은 실정이며, 보행자와 사고가 발생했을 때 통행우선권에 근거하여 가해자가 되는 현실을 모르는 경우가 많다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 자전거

와 관련한 다양한 교육이 필요하지만 교육을 시행하는 장소나 교육교재 등이 부족하여 학생이나 일반인들이 교통안전교육을 받을 수 있는 여건이 미비한 실정이다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 체계적인 교육정책을 마련하고 자전거교육 전문기관을 육성하는 등 적극적인 자전거 교육체제를 수립·운영하는 방안마련이 시급하다. 초등교육과정에 자전거 관련 교과목의 정규교육 과정을 마련하여 자전거 고르는 법, 안전장구 착용법, 자전거 수리 및 보관방법, 수신호표시방법, 교통사고예방법, 관련법규 등을 교육하고 이에 대한 자전거 교재를 발간하여 정기적인 교육이 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 또한 정부차원에서 예산을 지원하여 자전거교육 전문기관을 육성하여 일반인에 대한 교육이 가능하도록 조치해야 할 것이다.

7) 자전거관련 통계 구축 및 정비체계 마련

자전거이용시설과 관련한 통계와 경찰청에서 발표하고 있는 자전거 관련 교통사고 통계 등은 현재 구축되어 있으나 자전거 보유대수, 자전거 이용자수, 통행패턴, 자전거 이용자 의식조사 등에 대한 통계자료 조사는 미흡한 실정에 있다. 이렇게 자전거관련 통계의 구축 및 정비체계 미흡은 정책이나 계획을 수립할 때 어려움을 초래할 수 있으며 물리적인 여건 및 통행행태 변화 등 여건 변화에 대한 정책 수용을 어렵게 한다.

따라서 정부차원에서 정기적으로 센서스 조사를 실시하여 통계를 구축하는 방안이 필요하다. 조사항목은 일반시설물을 포함하여 자전거 보유대수 및 종류, 자전거 이용자수, 이용자 연령대, 자전거 이용형태, 자전거 이용횟수 및 시간, 자전거 보유기간 등 이용 실태를 조사하며, 자전거 O/D 조사를 실시하여 누가(이용층), 어디로(기종점), 왜(이용목적) 자전거를 이용하는지에 대한 행태 조사도 병행해야 한다. 통계가 구축될 경우 자전거 정책이나 제도 개선, 그리고 자전거 도로 및 관련 계획 등을 수립시 효율성을 극대화 할 수 있을 것이며 정부부처, 지방자치단체, 자전거 업체 등에 제공되어 성과관리의 지표 또는 향후 계획에 적용할 수 있을 것이다.

8) 자전거의 날 운영

현재 창원시, 김해시 등 많은 지방자치단체에서 자전거이용 활성화를 위해 ‘자전거의 날’을 지정하여 자전거로 출·퇴근, 각종 행사 등을 시행하고 있다. 그러나 지방자치단체별로 ‘자전거의 날’을 운영하고 있어 날짜가 일관되어 있지 않으며 이는 이용자들에게 혼동을 초래하여 전국적으로 확대하는데 한계가 있다. 따라서 행정자치부와 같은 정부 기관의 주관으로 전국적인 규모의 ‘자전거의 날’을 지정·운영할 필요가 있다. ‘자전거의 날’은 범국민을 대상으로 인터넷 공모 등의 의견수렴을 거쳐 지정하고 민·관·언론이 참여하는 범국민적인 행사로 활성화하여야 하며, 각종 캠페인이나 홍보행사 등을 실시하여 ‘자전거의 날’에 대한 인식을 심어주어야 할 것이다.

9) 자전거이용 활성화 기금 조성

자전거이용 활성화를 위해서는 관련 인프라 구축 및 홍보 등에 막대한 재원이 필요하다. 예산 확보 방안의 하나로 교통시설특별회계 중 1%를 관련 예산으로 확보거나 「대기환경보전법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」에 자전거이용 확대 정책에 대한 지원 근거를 마련하는 방안을 고려할 수 있다. 특별회계 기금을 확보하면 자전거 인프라 구축, 자전거 시범도시 운영, 홍보 등에 사용할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다.

VI. 결론

본 논고에서는 우리나라의 자전거 이용현황 및 자전거 관련 법·제도 현황, 해외 자전거 정책 사례 등을 검토하여 향후 자전거 이용 활성화를 위한 제도개선방안을 제시하고자 하였다. 아직까지 자전거 이용 정책의 초기단계에 있는 우리 현실을 반영할 때 제도측면에서의 문제점을 살펴보고 그것을 개선하는 것은 매우 중요할 것이다. 본문에서 제시하였듯이 자전거 이용 활성화를 위해서는 우선 자전거의 법적 위상을 정립하고 불합리한 관련법들을 정비해야 한다. 또한 정책적 측면에서는 법정부적 차원에서 종합적인 정책을 마련하고 지방자치단체에서 이를 토대로 세부적인 활성화 전략을 수립·추진하는 등의 노력들이 필요하다.

이렇게 자전거를 도시교통수단으로 정착시키기 위한 제도적 기반을 마련하고 정책을 추진할 때 차량 중심의 교통정책에서 녹색교통정책으로 관점을 전환할 수 있으며 이로 인해 자전거 관련 사업이 제도적으로 정착되면서 교통이용자들이 교통수단을 승용차에서 자전거로 전환할 수 있는 분위기가 조성될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 『자전거 이용 활성화 방안 마련을 위한 연구』, 2006.
- 광주전남녹색연합, 『선진 자전거 도시를 가다』, 2007.
- 박찬석, 『21세기 왜 자전거를 타야 하는가』, 2005.
- 신희철, “자전거교통으로 지속가능한 교통인프라와 그린르네상스 구축”, 월간교통 11월, 2006.
- 오수보, “자전거 관련 법규·제도·시설상 문제점과 개선방향” 월간교통 11월호, 2006.
- 전국자전거단체협의회, “자전거 관련 법률의 개선방안”, 자전거이용활성화를 위한 세미나, 2005.
- 최진석, “자전거 정책의 추진실태 및 과제” 월간교통 11월호, 2006.
- 환경부, 『환경친화적 자전거문화 정착 연구』, 2007.
- 황지욱, 『자전거 도시를 향한 베를린』, 2006.
- Karel Martens, “Promoting bike and Ride: The Dutch experience”, Transportation research Part A,

2007.

Karel Martens, "The bicycle as a feeding mode: experiences from three European countries",
Transportation Research Part D, 2004.

Piet Rietveld, "The accessibility of railway stations: the role of the bicycle in the Netherlands",
Transportation Research Part D, 2000.